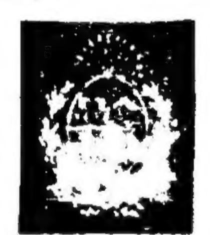


SENADO

SECRETARIA

DIRECCION
DE
COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA
Cuarto Período

CARPETA Nº 814 de 1987

DISTRIBUIDO Nº 141 de 1988

COMISION DE
EDUCACION Y CULTURA

Sin corregir
por los oradores

Abril de 1988

INSTITUTO NACIONAL DEL MENOR

Se crea

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION
DEL DIA 20 DE ABRIL DE 1988

Preside : Señor Senador Juan Martín Posadas (ad hoc)

Miembros : Señores Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez, Juan Carlos Fá Robaina, Walter Olazábal y Alfredo Traversoni

Invitados Especiales : Consejo del Niño: señora profesora Ana María Renna (presidenta), señora Consuelo Behrens de Antía y señor doctor Juan Miguel Petit

Secretaria : Señora María Esther Furest

SEÑORA SECRETARIA (M. Esther Furest).- De acuerdo con el artículo 145 del Reglamento del Senado corresponde proceder a la elección de Presidente y Vicepresidente.

SEÑOR FA ROBAINA.- Propongo que se designe Presidente ad hoc al señor Senador Posadas.

(Apoyado)

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Posadas)

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número esta abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 5 minutos)

SEÑOR PRESIDENTE.- Con mucho gusto recibimos a los integrantes del actual Consejo del Niño, que han sido invitados a la sesión del día de hoy, a fin de intercambiar ideas sobre el proyecto de creación del Instituto Nacional del Menor, el que ya ha sido estudiado, en parte, por la Cámara de Representantes.

No deseo extenderme en formalidades, pero sí quiero señalar, para conocimiento de los integrantes del Consejo del Niño, que los miembros de la Comisión de Educación y Cultura del Senado hemos leído vuestras opiniones en los repartidos de las versiones taquigráficas de la Comisión correspondiente de la Cámara de Representantes. Con posterioridad el proyecto fue evolucionando y de aquello que estaba relacionado con el Consejo del Niño, se pasó a la creación del Instituto Nacional del Menor.

En consecuencia, la versión taquigráfica de las sesiones de la Comisión de la Cámara de Representantes nos dan vuestras opiniones vertidas en momentos que podríamos llamar preliminares del estudio.

Por tal motivo, consideramos que es importante para nuestro trabajo, contar con la presencia de los integrantes del Consejo del Niño, máxime que el desarrollo y gestación de este asunto ha avanzado considerablemente y ello no consta en las versiones taquigráficas porque las Comisiones han trabajado, en régimen normal, sin versión taquigráfica.

SEÑORA RENNA.- En primer lugar, agradezco, en nombre de los integrantes del Consejo, la invitación que nos han formulado,

ya que así nos permitirán realizar nuestro aporte a un tema que, evidentemente, tiene muchas aristas. El mismo es discutible tanto desde el punto de vista jurídico, como administrativo y filosófico, dependiendo del rol que se le asigne al Estado en relación con los menores. Además, se debe tener en cuenta su incidencia, a nivel nacional y departamental, ya que el mismo atañe a estructuras jurídicas que tienen más de 50 años. Cualquier cambio que se realice va a significar dejar de lado concepciones del Estado, que rigen desde aquella época.

Ese problema nos lleva a retomar una vieja aspiración que ha tenido el Consejo del Niño desde que ocupó su Dirección la doctora Reta, en las décadas del 60 y 70, como es la modificación de su estructura jurídica, orgánica y doctrinaria.

Esta Administración comenzó por encarar, nuevamente, las posibles modificaciones al Código del Menor --lo llamaríamos así-- separando lo doctrinario de las estructuras orgánicas.

En ese sentido, realizamos nuestros planteamientos en el momento en que el Poder Ejecutivo elevó su proyecto.

Actualmente, entendemos que para hacer del Consejo del Niño un instrumento transformador de la realidad --la que necesita una urgente acción estatal, que en estos momentos no tiene-- se debe reformar su estructura orgánica.

Hay varias causas por las que el Conesejo del Niño no funciona tal como debería hacerlo. Una de ellas es que el Uruguay no es el mismo. Las relaciones que tenía Montevideo con el resto del país eran difíciles y lentas, lo que hacía muy difícil la gestión de una política a nivel nacional. Por tal motivo, se llegó a lo que durante muchos años se consideró un pilar de la acción administradora y doctrinaria de la Institución y que fueron los Comités Delegados Departamentales.

En lo que tiene relación con su administración y finanzas, el Instituto funcionó durante muchos años bajo la égida de distintos Ministerios, terminando en la órbita del actual Ministerio de Educación y Cultura. Durante todo ese lapso no mejoró su situación financiera ni presupuestal. Seguimos con limitaciones de todo tipo, sin tener en cuenta que nosotros atendemos emergencias. Aparte de que el Estado deba

realizar políticas de prevención, que definan de una vez por todas su rol ante situaciones de emergencia y omisión social, el hecho concreto es que el Consejo del Niño las atiende cuando esas emergencias ya se han presentado y, una vez que lo han hecho, no pueden esperar una planificación concreta. Previendo el hoy, podemos prever el mañana con una aproximación bastante exacta. Pero, dado que el Consejo del Niño no puede incidir sobre la situación social y económica del país, tampoco puede tomar medidas políticas a muy largo plazo. La situación de crisis que ha vivido el país ha hecho que el Consejo del Niño también se resintiera, ya que trata todos aquellos problemas familiares y sociales derivados del empobrecimiento y enfermedades que hemos padecido durante todo este tiempo. Por tal motivo, vivimos en una situación de emergencia permanente, ya que nuestra estructura financiera nos hace muy difícil trabajar con la precisión y rapidez que exigen determinadas situaciones.

Es conocida la buena voluntad que tiene para con nosotros la titular del actual Ministerio de Educación y Cultura, doctora Reta, quien conoce profundamente nuestra realidad, la comparte, y ha mantenido con el Consejo una relación muy fluida a lo largo de estos años. No obstante ello, nuestro accionar se hace muy lento e inoperante, dado que tenemos que enfrentar los problemas cuando se presentan y las respuestas a ellos recién llegan, por vía administrativa, cuatro o cinco meses después, cosa que echa por tierra las buenas intenciones que se puedan tener al respecto.

Desde el punto de vista político y jurídico el Uruguay es muy distinto del de hace 54 años, porque el problema de las distancias es real. El ir o venir desde un departamento en cuestión de horas, hace que los representantes de la Dirección puedan trasladarse con relativa rapidez a cualquier lugar del país. Es frecuente el caso de que integrantes de las Jefaturas Departamentales de los distintos departamentos se tengan que trasladar a Montevideo. También es importante destacar --y esto lo planteamos en la Cámara de Representantes, inclusive, lo ha dicho la señora Ministra de Educación y Cultura-- desde el punto de vista de la efectividad, que el apoyo de otro poder administrador, a fin de que las gestiones del Consejo del Niño se realicen a nivel local, como es el Comité, es bueno en teoría, pero en realidad cualquiera de los jerarcas de esas instituciones tienen enormes responsabilidades, y por más buena voluntad que pongan, es muy difícil su presencia.

jac.3
D/141

25x

Esto hace que nosotros entendamos que la propuesta, que se concretó en la Cámara de Representantes a fin de unificar una política nacional a través de autoridades locales con mayor peso, como son las Jefaturas Departamentales con otra dimensión al cargo e importantes Comisiones Vocacionales en el tema a nivel departamental, sirva de apoyo a la labor nacional que se está realizando. Esto nos pareció muy atinente.

Por otra parte, nos preocupa el aspecto de la definición específicamente jurídica, o sea, en dónde va a estar ubicado el Consejo dentro del espectro de las Instituciones uruguayas. Nos preguntamos cuál va a ser su nivel. Por eso es que se ha hablado de la desconcentración y de la descentralización como dos figuras admisibles. Pienso que cualquiera de las dos tienen facetas que podrían ser cuestionables.

La dependencia del Poder Ejecutivo, planteada en los términos en que hoy está, nos hace muy difícil la tarea. Por ejemplo, las dificultades en la gestión, podrían ser subsanables, siempre y cuando tuviéramos la autonomía técnica y fuéramos ordenadores primarios de gastos. Además, sería bueno que contáramos con las auditorías correspondientes dentro de nuestra Institución, de manera tal que el Tribunal de Cuentas estuviera presente.

Con respecto a la jerarquía que le da un servicio descentralizado a las estructuras de un Ministerio, sabemos que dentro del Estado esto significa un escalón mayor desde el punto de vista del control de sus recursos y las propuestas que se puedan hacer en la correspondiente Ley de Presupuesto Nacional que en cada Ejercicio pueden ser distintas a las que hemos hecho por estar dependiendo del Poder Ejecutivo.

Conocemos y comprendemos perfectamente el sentir de la señora Ministra de Educación y Cultura cuando dice que la permanencia bajo la órbita de un Ministerio facilita situaciones de emergencia, que también hemos vivido. Es decir, en caso de que el presupuesto no sea lo que nosotros esperamos y aparezcan aumentos de gastos, el Poder Ejecutivo nos apoyaría con refuerzos de rubros. A través de estos años, éste nos ha respondido, aunque no con la urgencia que nosotros necesitábamos. Pienso que si tuviéramos la calidad de servicio descentralizado estos aspectos se solucionarían de otra forma.

jac.4
D/141

Creo que lo expresado resume, en términos generales, los tres aspectos que queríamos destacar: la parte jurídica, la administrativa y la financiera-contable.

En cuanto al cambio de denominación de la Institución --quizás ustedes no conozcan esta versión de los hechos-- fue propuesta a fin de acompañar el cambio de la legislación contemporánea en América Latina y en el mundo.

Somos muchos los países que en América Latina en estos últimos 5 ó 10 años hemos realizado modificaciones en los Códigos y en las Instituciones de menores, atendiendo a que el Consejo no sólo se ocupa de niños, sino también a los que han alcanzado la mayoría de edad, y aún más.

Quizás, con este cambio se pierda el nombre que ha tenido desde hace muchos años y que forma parte de la historia institucional. Quizás pierda esta parte positiva, pero tenemos esperanzas de que nos haga perder, también, lo negativo que tiene actualmente.

Esperamos que un nombre distinto le dé frescura y que se produzca un cambio positivo en nuestra Institución a fin de acercarnos más a lo que todos aspiramos, o sea, una Institución más digna, es decir, lo que el Uruguay de hoy necesita.

Repito, que quizás el cambio del nombre haga olvidar historias negativas que se han sucedido en estos 53 años.

SEÑORA BEHRENS DE ANTIA.- Quisiera preguntar a los señores Senadores algo que me preocupa, ¿creen, ustedes, que la transformación del Instituto Nacional del Menor, determinaría, en cierta forma, una especie de desamparo al apoyo que recibimos ahora del Poder Ejecutivo? No sé si esto haría perder las escasísimas posibilidades que tenemos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin entrar al fondo del tema --supongo que ya debe haber sido tratado por ustedes-- pienso que existe una primera parte que surge de la forma en que se canalizan estos aspectos, desde el punto de vista administrativo.

Al depender del Ministerio, recibe de una manera más fluida los auxilios, ya que en una emergencia, se pueden gestionar en el Ministerio, modificando partidas.

De lo contrario, tienen que atenerse a las partidas que reciban.

Pienso que son cosas que, por un lado, se ganan y, por otro, se pierden. Es una elección que tienen que realizar aquellos que están capacitados por la experiencia adquirida a través de los años.

No se puede inventar una forma jurídica que tenga todas las ventajas y ningún inconveniente.

Repito que no somos los más capacitados para contestar esta interrogante, sino que es el propio Consejo, a través de su experiencia de tantos años, el que tiene que optar.

En el futuro las situaciones pueden cambiar.

SEÑOR PETIT.- Como bien decía el señor Presidente de la Comisión, este tema ha tenido una peripecia propia desde que se pensó modificar el Código. En esta peripecia en que nosotros nos hemos encontrado, hemos recibido el apoyo de la Cámara de Representantes y distintas personalidades.

Las polémicas aún siguen vivas en torno al tema de la naturaleza jurídica del nuevo organismo.

En el caso de los comités delegados a que hacía referencia la señora Presidenta, en general ha habido consenso en cuanto a que su estructura sea plural y amplia, integrándose con el señor Intendente, el Jefe de Policía, etcétera. Pero se llegó a la convicción de que esto le quitaba efectividad al organismo.

Se está instrumentando una reestructura --lo que ha sido aprobado por el Consejo-- junto con la Oficina del Servicio Civil y con la cual todos estamos contestes. Ella se está haciendo con mucha dedicación y dio lugar a la realización de una serie de regularizaciones. A modo de ejemplo, los cargos de Jefe Departamental pasan a ser remunerados teniendo en cuenta que en el futuro esa persona será la encargada del organismo en el Departamento y no una especie de Secretario de los Comités Departamentales, tal como ocurre en la actualidad.

Con respecto a la naturaleza jurídica todos observamos que el Consejo del Niño es un organismo vasto y complejo, que representa un problema para cualquier Ministerio en el que esté enclavado. Es inmenso el volumen de gastos que tiene esta entidad; hay meses en que, inclusive, dichos gastos exceden a los de todo el Ministerio de Educación y Cultura.

En la actualidad el Consejo del Niño funciona como un Servicio Desconcentrado. Es decir, se ha dado la desconcentración sobre la base de lo que podríamos llamar la ley de gravedad, ya que este organismo por su propio peso se ha ido desconectando del Ministerio y tomando autonomía. Es imposible que esta Cartera pueda seguirle sus pasos en virtud de la urgencia y multiplicidad de cometidos que en él existen. Por lo tanto, habría que buscar una fórmula que le diera total autonomía y agilidad. En ese sentido, creo que es muy importante la responsabilidad política de sus Directores cuando se elabora el presupuesto del organismo. En la actualidad el refuerzo de rubros es la vía para poder funcionar, pero no es la más recomendable para poder planificar racionalmente sus gastos.

Por lo expuesto, nos hemos inclinado a pensar en que lo mejor es aplicarle la figura del Servicio Descentralizado, ya que al tener una contaduría central y al haber una presencia en la instrumentación del Presupuesto, le daría al organismo un importante status administrativo y jurídico y, a la vez, le da posibilidad de funcionar y gastar más racionalmente sus recursos. Sin perjuicio de ello, existen también otras posibilidades sobre las que hemos hablado con la señora Ministra, como por ejemplo, la existencia de un Ministerio

de la Familia --su denominación exacta no es importante-- que pudiera reunir a distintos organismos que hoy están dispersos que tienen áreas y objetivos en común. Esto, por supuesto, sería con miras al futuro.

Personalmente, me inclino a pensar que la figura de Servicio Descentralizado puede dotar al organismo de la autonomía y diligencia que el mismo requiere, a pesar de esa contra que tiene en cuanto a quitarle inmediatez en su relación con el Poder Ejecutivo.

La situación actual es muy especial ya que la señora Ministra de Educación y Cultura es una persona que conoce mucho el Consejo del Niño, tiene además una vasta experiencia en la materia y quiere al organismo. Teniendo en cuenta esta especial situación creo que deberíamos pensar la forma de asegurarle mayor fluidez a esta entidad, ya que mañana puede haber un Ministro que esté más interesado en el SODRE, en el Correo o en los Museos, que en el tema de la minoridad. Entonces, pienso que la figura del Servicio Descentralizado daría el status jurídico adecuado para este organismo tan complejo.

SEÑOR AGUIRRE.- Señor Presidente: el Consejo del Niño actualmente es un organismo desconcentrado que funciona en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura y forma parte del complejo orgánico del Poder Ejecutivo. Sin perjuicio de ello, creo que no es ocioso que hagamos algunas consideraciones sobre las consecuencias que existen en la opción que dan los señores Miembros del Consejo del Niño. Por un lado, las hay en el plano jurídico, pero luego de pasar este plano se llega a las derivaciones en el terreno práctico del funcionamiento del organismo, se trate de éste o de cualquiera otro. Cualquiera sea el cometido de un organismo público, si integra el Poder Ejecutivo y está sometido a la jerarquía de un Ministerio, tiene determinadas posibilidades para cumplir sus funciones con cierta eficiencia y prontitud. Si por el contrario, se trata de un Servicio Descentralizado, o más aún de un Ente Autónomo, tendrá otras posibilidades. Es una definición de política legislativa, pero también refiere a lo que se desea hacer con ese Instituto, sea cual sea su denominación. Por lo tanto, me parece que lo primero que debemos tener claro es que este organismo en el status actual y si es reestructurado como organismo desconcentrado, no ejerce más atribuciones y poderes jurídicos que aquellos

que taxativamente le otorga la ley; todos los demás corresponden al Poder Ejecutivo. Concretamente y a modo de ejemplo, los funcionarios del Consejo del Niño dependen del Poder Ejecutivo y, por ende, éste es el que los nombra. A la vez, los actos, aun en el marco de sus competencias, están sujetos a recursos jerárquicos, es decir, son revocables por el Poder ejecutivo, por éste, o por cualquier otro que esté mañana. En materia presupuestal, no existe ninguna autonomía, o sea, que no hay poder para proyectar un Presupuesto y en la ejecución se está sometido al control del organismo jerárquico.

Con otras palabras, esto es lo que ha manifestado la señora Presidenta del Consejo del Niño. El trámite administrativo es de una extrema lentitud. En consecuencia, si se llega a la figura del Servicio Descentralizado hay que tener en cuenta lo siguiente. En primer lugar, el organismo tendrá todos los poderes de administración, salvo aquellos que la ley excluya expresamente y, además, estará sometido a los controles que establece la Constitución de la República. Por otro lado, tendrá el poder de proyectar su propio presupuesto como organismo del 220. Entonces, de acuerdo con sus necesidades y con los planes que se tiene de la política que siguen las autoridades del organismo, se proyectará un presupuesto ambicioso no sometido a las limitaciones de la política presupuestal general del Poder Ejecutivo, de éste o del que exista en el futuro. Obvio es que el Poder Ejecutivo, para que esa política no se desarticule, proyectará su propio presupuesto; pero de todos modos la decisión final la tendrá el Parlamento. En la ejecución de esa política presupuestal, cualquiera sea la resolución final --y esto es muy importante-- el organismo es ordenador primario de gastos, es decir, que ordena los gastos sin tener que recorrer todo un camino de trámites burocráticos para que lo autoricen a gastar N$ 100 o N$ 100:000.000.

Todo esto es muy importante y subyace en la decisión que ha adoptado el Consejo del Niño de optar por la figura del Servicio Descentralizado. No estoy dando una definición personal definitiva, pero expreso que quiero dejar en claro cuáles son las diferentes consecuencias que no hacen diferencia sólo en un plano jurídico, sino que se proyectan en la práctica.

Por otra parte, deseo hacer esta reflexión. En la actualidad, y desde que asumió este Gobierno el 1º de marzo de 1985, la señora Ministra de Educación y Cultura es la doctora Adela Reta y, se trata de una persona con particular sensibilidad

por los problemas de la minoridad y un especial afecto por el organismo del que fue Presidenta hace varios años. Esta es una circunstancia casual mañana puede ocupar esa Cartera otra persona, que no tenga esa sensibilidad por estos problemas, prestándole más atención a otro de los múltiples asuntos que integran la competencia de este Ministerio y, entonces, las dificultades que se viven actualmente, que han experimentado las actuales autoridades del Consejo del Niño, se podrían ver multiplicadas en el futuro.

La señora Ministra de Educación y Cultura nos dijo que a pesar de haber sido partidaria y de haber propuesto alguna vez, en el pasado, la figura del Servicio Descentralizado, a través de su experiencia como Ministra, ha comprobado la existencia de algunos problemas prácticos --que surgen particularmente en el plano de los menores que cometen figuras tipificadas como delito por el Código Penal-- que exigen una relación muy fluida e inmediata con el Ministerio del Interior. Esto resulta más fácil a través de su Ministerio, especialmente, en esas circunstancias críticas; si la vinculación con él se cortara, la solución de esos problemas sería más difícil. Personalmente, pienso que eso es sólo una parte de la actividad del Consejo del Niño o del futuro Instituto Nacional del Menor. Quizás sea la de mayor resonancia pública por la espectacularidad que adquieren los hechos delictivos cometidos por menores, pero creo que la visión futura de este Organismo no es la de dedicarse a reeducar o a mantener en situación de seguridad a los menores que en cierto sentido constituyen un peligro para la sociedad. El ámbito y la problemática de la minoridad son mucho más vastos. Por lo tanto, si bien es grave el problema de los menores que cometen delito, pienso que el Consejo del Niño no puede relacionarse únicamente con el Ministerio del Interior.

He formulado estas manifestaciones porque me parece importante tener en cuenta cuáles son las consecuencias de una u otra opción. No se trata, simplemente, de una cuestión de técnica jurídica, en el sentido de que el organismo posea mayor autonomía o dependa más del Poder Ejecutivo, sino que de acuerdo a la figura que se adopte, el organismo podrá actuar de una u otra manera. La realidad muestra que hasta ahora no ha funcionado bien. La responsabilidad no es de las actuales autoridades, sino que se trata de un problema recurrente a lo largo de muchas décadas.

tv.4

El organismo ha sido visto como ineficiente, fundamentalmente porque tiene grandes limitaciones de orden presupuestal, ya que no tiene la menor autonomía, sino que debe manejarse con los recursos que en el Presupuesto Nacional se votan para el Ministerio de Educación y Cultura, dentro de un programa específico. Naturalmente, el mismo es analizado rápidamente o simplemente pasa inadvertido, porque es imposible leer todos los programas entre el fárrago de las leyes presupuestales. Si se tratara de un presupuesto específico de un organismo descentralizado de los que figuran en el artículo 220 de la Constitución, sería estudiado detenidamente, tal como se hace con los presupuestos de la Suprema Corte de Justicia, de ANEP, o de la Universidad de la República.

SEÑORA RENNA.- Quisiera saber si es posible dar autonomía financiera al Consejo del Niño con la figura jurídica del servicio desconcentrado. Es decir, si el Consejo del Niño puede ser ordenador primario de gastos sin aprobar la legislación correspondiente.

SEÑOR AGUIRRE.- Entiendo que no, porque los ordenadores primarios de gastos están determinados en la Ley de Ordenamiento Financiero, que fue incluida en la última Rendición de Cuentas. Por lo tanto, es necesaria la modificación legislativa.

Pienso que esto se podría hacer, pero sólo resolvería una parte del problema y el Consejo del Niño seguiría sin tener iniciativa propia en materia presupuestal. Por otra parte, la realidad indica que en ese caso el presupuesto no se considera específicamente, porque viene incluido dentro de los programas.

SEÑORA RENNA.- Entonces, la propia ley tendría que otorgarle la autonomía técnica y financiera.

SEÑOR AGUIRRE.- La ley debe darle la condición de ordenador primario de gastos.

tv.5

SEÑORA RENNA.- ¿No puede hacerse administrativamente?

SEÑOR AGUIRRE.- Entiendo que no.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me interesaría intercambiar opiniones con los integrantes del Consejo del Niño acerca de otro ángulo del tema, aunque adelanto que se trata de algo sobre lo que no se puede tomar resolución inmediata.

Hemos estado conversando acerca de la modificación de la figura jurídica que se le daría al Instituto Nacional del Menor, que dejaría de ser desconcentrado para ser descentralizado, con todas las ventajas e inconvenientes que se han mencionado. Sin duda, lo que reclama más urgente solución es lo atinente al funcionamiento diario del Instituto, cuyo manejo debe ser más fluido y expeditivo. Por lo tanto, esta discusión sobre la naturaleza jurídica del mencionado Instituto se vincula a la mayor autonomía que tendría, de aprobarse esta ley.

Las competencias del Consejo del Niño se han ido ampliando y sus problemas son cada vez más complejos. Una de las atribuciones que tradicionalmente tiene el consejo del Niño --y que conservaría el Instituto Nacional del Menor-- es la de custodia de la moral pública. El artículo 7º del proyecto de ley que tenemos a consideración establece: "Ejercer el contralor y la policía de los espectáculos y de las exhibiciones públicas, cualquiera sea el medio de comunicación utilizado, al solo efecto de salvaguardar la salud moral, intelectual o física de los menores". Entonces, sin ceñirse específicamente a lo que dice el literal n) de este artículo, es evidente que el Consejo del Niño cumple una función importante con respecto a la salvaguarda de la moral pública. Esto es una materia muy delicada. ¿Cómo se determina la moral pública? ¿Cómo registra la sociedad los cambios que en ella se van produciendo? Es necesario actuar con extraordinaria prudencia y sagacidad para no quedarse atrás en las modificaciones que la propia sociedad acepta, para no adelantarse, provocando el escándalo.

Los espectáculos públicos ya no son solamente los que vemos en los cines y teatros, sino que en mayor porcentaje llegan directamente a nuestros hogares a través de la radio y la televisión. Por lo tanto, ejercer el contralor de los mismos implica una tarea muy amplia. Creo, pues, que vale la pena pensar de qué manera la desvinculación con el Ministerio y la mayor autonomía que pueda tener el Consejo del Niño, puede caer como una pesada carga sobre los hombros de un órgano del Estado, que sólo sería responsable ante sí.

tv.6

25x

Creo que debemos pensar de qué manera se evitan los excesos y cómo se facilitan los vínculos con otras instituciones para que el Consejo del Niño pueda cumplir esta función sin constituirse en algo que, si se va a la letra de la ley, tiene facultades para hacer.

SEÑORA RENNA.- Este es un tema que ha sido recurrente en las conversaciones del Consejo del Niño. Es difícil precisar hasta dónde llega la intervención del Estado para poder determinar qué es lo moral o inmoral, hasta dónde un niño puede ver o no determinados espectáculos. Además, hoy no hay mecanismos que nos habiliten como Estado, a sancionar aquellos medios, como la televisión o los videos que están en rápida expansión, que surgieron posteriormente al Código del Niño. Quiere decir que estamos presenciando cantidad de situaciones sobre las que solamente podemos advertir, insinuar o enojarnos y nada más, porque no tenemos ningún mecanismo para presionar a los medios de comunicación para que cumplan. Delegar en un Consejo que represente a la sociedad toda para determinar qué es lo bueno o lo malo de lo que presencian nuestros menores del país y sin que ese proyecto pase por un Ministro para que dé su informe o su opinión, es un tema no resuelto por el Estado uruguayo.

Las quejas son múltiples, hay presiones reales por parte de la población, de los Legisladores, de los ediles y por los padres, con posiciones muy variadas, pues hay quienes afirman que cómo el Estado puede osar decirle qué espectáculo puede ver el hijo. Algunos piensan que puede concurrir al sitio que se le dé la gana porque va con su padre y eso también es muy atendible porque es el ejercicio de la patria potestad,o puede suceder que el Estado le indique al padre que su hijo no puede ir a tal espectáculo, aun cuando vaya acompañado, y eso es lo que estamos haciendo ahora.

Este problema lo hemos comentado en varias oportunidades con los otros señores Consejeros. Es un problema muy difícil y entre nosotros hay posiciones muy distintas. Hemos hablado con diferentes comisiones e instituciones religiosas y laicas.

SEÑORA BEHRENS DE ANTIA.- En alguna oportunidad tratamos el problema de la pornografía y la violencia en los medios de comunicación. Nos reunimos con delegados de colegios católicos, laicos y otros grupos,para que se manifestaran. Todos estuvieron más o menos de acuerdo con la posición

que nosotros sustentábamos. Eso no hizo otra cosa que darnos tranquilidad respecto a la calificación de películas. Eso lo podemos hacer con respecto al cine, pero se hace más difícil en cuanto a la televisión.

Hemos hecho un intento muy amable con los directivos de televisión. Hicimos un convenio en el cual ellos se comprometían a actuar con el criterio de un buen padre de familia en los casos en que las películas a exhibirse no estuviesen calificadas por el Consejo del Niño. Eso no nos dio resultado, tan es así que en esta semana nos reuniremos nuevamente para dejar sin efecto el "convenio caballerezco" e intentar por otros medios una mayor efectividad.

SEÑOR PRESIDENTE.- No crean que el problema es no tener los medios para ejercer el contralor, ya que cuando los obtengan va a ser mucho más grave.

SEÑOR PETIT.- Pienso que es dudoso el hecho de que sea el Consejo del Niño el encargado de realizar las tareas de este tipo. Esta idea se basa en el hecho de que las competencias de este organismo han ido en aumento. Hay problemas nuevos que no existían hace 30 años, como la drogadicción.

Hay dos áreas grandes que en este momento el Consejo del Niño no está atendiendo debidamente por falta de medios, que son los espectáculos públicos y la salud laboral de los niños. En uno y otro caso falta personal capacitado, medios mínimos de locomoción, etcétera. En la medida que tenemos un tremendo desbalance, porque las otras áreas nos golpean con urgencia diaria, no podemos destinar personal capacitado a otras tareas, pues tenemos que atender lo que para nosotros es prioritario. En su momento planteamos lo que es el área de la inspección laboral, ya que podría ser coordinada con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los propios inspectores de trabajo nos decían que cuando va un inspector del Consejo del Niño a una fábrica no le dan importancia y que es muy distinto cuando van los del Ministerio.

En cuanto al tema de los espectáculos públicos, quizás pudiera existir un grupo de trabajo que tuviera dedicación exclusiva.

SEÑOR AGUIRRE.- Respecto a este tema quiero expresar que no me preocupa demasiado la disposición tal como está redac-

tada, por algo que expresó la señora Presidente del Consejo del Niño. Decir al Consejo del Niño que tiene competencia para ejercer el contralor y la policía de los espectáculos en las exhibiciones públicas cualquiera sea el medio de comunicación utilizado al solo efecto de salvaguardar la salud moral, intelectual o física de los menores, como lo dice este literal N) del artículo 7º del proyecto sancionado por la Cámara de Representantes, no es decirle mucho ni habilitar a hacer lo necesario en el terreno práctico. En primer lugar, ¿qué poderes jurídicos tiene para ejercer ese contralor y esa policía de los espectáculos y exhibiciones? ¿Qué es lo que concretamente puede hacer, aconsejar, prohibir o limitar? Aquí no está determinado, por lo tanto chocará con otros principios jurídicos que le impedirán actuar. Las normas jurídicas, para ser propiamente tales, tienen que contener junto a la prohibición, cuando son de ese carácter, la sanción correspondiente. Si no, son normas puramente programáticas que enuncian una conducta querida o deseada por la sociedad o por el Estado, pero, después, no tienen traducción práctica porque se pueden violar impunemente.

Si realmente se quisiera que el Consejo del Niño, el futuro Instituto Nacional del Menor u otro organismo controlara los excesos que en esta materia se puedan cometer, habría que delimitar más claramente los poderes jurídicos que puede prohibir la ley o el organismo encargado de ejercer este contralor y poderes de policía.

En cuanto a la responsabilidad --el otro ángulo que preocupaba al señor Presidente-- en que puede incurrir este Instituto si realmente se adentra en la tarea tan engorrosa y delicada de determinar qué cosas en materia de exhibiciones públicas o privadas pueden ser permitidas a nivel de los menores, consentidas o no por los padres-- que es otro aspecto difícil del problema-- creo que en eso no estribaría la dificultad. Este organismo tendría las mismas responsabilidades que tienen los de similar o idéntica naturaleza jurídica cuando ejercen sus competencias, si las cumplen equivocadamente. ¿Qué quiero decir con esto? Si los mantenemos como organismos desconcentrados, responderá el Poder Ejecutivo, que puede corregir los errores que este organismo cometa en esa materia, como en cualquier otra. Si aquí se produjeran excesos se llamaría al Ministro a concurrir al Parlamento e incluso se le podría censurar. Si el Servicio es descentralizado, en ese caso el Poder Ejecutivo lo puede

controlar y si no lo hace igual se puede responsabilizar al Poder Ejecutivo.

Voy a poner un ejemplo para que se entienda cuál es mi razonamiento. En el último mes ha estado en debate sobre el tapete el tema de la violación o no de la laicidad en la enseñanza y de la forma en que actuó, sobre todo, el Consejo de Educación Secundaria y cómo lo controló o no el CODICEN. Si la conclusión fuera que hubo violación de la laicidad, que obró mal el Consejo de Educación Secundaria e igualmente lo hizo el CODICEN --que no es mi opinión-- si esa fuera la situación, ¿habría irresponsabilidad? Creo que no, porque hay medios para corregir esa situación. El Poder Ejecutivo tiene que ejercer los poderes de contralor que le otorga la Constitución de la República.

Aún en ese caso, que es aquél en que existe menos contralor, porque la autonomía en los entes docentes llega a su grado máximo, el Poder Ejecutivo tiene facultad para proponer la destitución con venia del Senado y cuando ésta se concede, puede proceder a la destitución de los integrantes de los Consejos Directivos Autónomos, si estos incurren en ineptitud, omisión o delito, o en la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución a que pertenecen de acuerdo con el artículo 198 de la Constitución. Tratándose de un Servicio Descentralizado, los controles son más amplios.

¿Qué quiero decir con esto? Que no habría una situación en que una autoridad encargada de velar por valores tan fundamentales de la sociedad fuera irresponsable. No; en un sistema republicano no hay ningún órgano irresponsable; ni siquiera el Parlamento lo es.

Para mí, señor Presidente, la gravedad del tema está centrada en otro aspecto. Por un lado, que esta disposición, tal como está redactada, en la práctica puede resultar inocua y, por otro, si no es más conveniente que en lugar de dar estos poderes --o pretender otorgárselos-- al Consejo del Niño o al Instituto Nacional del Menor, se le dé a un organismo integrante del Poder Ejecutivo que tenga más medios para hacer efectivo ese contralor. Por lo pronto, habría que establecer ciertos criterios o facultades concretas, que permitan prohibir determinadas cosas.

tpe.4

En materia de exhibiciones cinematográficas se puede prohibir ver una película a menores de determinada edad. Si después en la práctica el dueño de la sala no cumple con la prohibición, será pasible de determinadas sanciones si se verifica la infracción.

En relación a la televisión, el control es prácticamente imposible, porque las proyecciones se realizan frente a cada hogar; pero de todas maneras objetivamente, si ha sido prohibido difundir una película antes de la hora 24 y se da a la hora 16, se puede aplicar una sanción. Claro que este tema es mucho más difícil y, sobre todo, si llegamos a la sofisticación de los medios de comunicación que decía la señora Presidenta, que ya nos está invadiendo, es decir, los video cassettes, todo eso es una comunicación directa en el ámbito privado que no hay manera de controlar.

SEÑOR OLAZABAL.- Creo que este tema del inciso "N" hay que relacionarlo, de alguna manera, con el "O", que es el que permite establecer multas en caso de transgresiones a las leyes, reglamentos o resoluciones.

En este sentido, creo que no se agrega mucho a las facultades que ya tiene el Consejo del Niño; pero, evidentemente, esto está recogiendo una inquietud, de la cual ya se hizo eco esta misma Comisión en oportunidad anterior en que conversamos con los integrantes del Consejo del Niño. Habíamos llegado al convencimiento de que este punto es difícil, pero algo hay que hacer para tratar de solucionarlo.

Aquí, obviamente, se plantea la dificultad de obrar bien, es decir, no sacar un hacha y empezar a cortar películas o videoclubes. No obstante eso, debe recogerse una opinión absolutamente mayoritaria en el país en cuanto a limitar determinados excesos.

Queda claro que es una cuestión de gran responsabilidad y que se requiere ecuanimidad y una perfecta ubicación dentro de la sociedad, para no ser, por un lado, omisos y, por otro, arcaicos.

Creo que la intención con que se establece este artículo, justamente, es la de enfrentar un problema que no por ser difícil tiene que quedar sin tratar. Por otra parte no veo la posibilidad de una legislación específica en este campo, tal como el tema está planteado, incluso en el seno

de esta Comisión, en relación al proyecto del señor Senador Lacalle Herrera.

No creo que sea sencillo una legislación que pueda abarcar la infinita variedad de lo que pueden ser las transgresiones a la moral pública o, incluso, a la salud intelectual de los menores.

Me parece que ésta, con todas sus dificultades, es una forma de encaminar una solución, porque más allá de una multa máxima de N$ 100.000 reajustable no va a hacer tambalear a ninguna empresa; evidentemente, cre: una sanción moral de importancia que a nadie le va a gustar recibir y deja un campo abierto a reglamentaciones del Consejo del Niño, que puedan ya no ser las negociaciones de buen padre de familia que se han llevado hasta el momento, sino que incluyen, de alguna forma, determinadas prohibiciones. Con esto no quiero decir que se vaya a avanzar mucho en el problema.

Recién escuchaba a la Presidenta del Consejo del Niño hacer referencia a que en la práctica, hoy no se le deja entrar a los niños con los padres al cine. No estoy de acuerdo con esa medida, más allá de reconocer la buena intención que conlleva, porque ese mismo padre deja a ese mismo niño mirando televisión hasta la hora 1 de la madrugada o le lleva video cassettes a la casa, dejando que el chico los elija.

Eso está, prácticamente, fuera del control del Estado, como no sea en una labor de educación pública, porque nadie puede impedir que en el seno de una familia las cosas se manejen como lo hacen los padres.

En consecuencia, creo que esto no es mero progreso manuscrito --en el caso de que éste exista-- sino realmente se trata de encomendar al Consejo del Niño que tome en cuenta una preocupación que la sociedad tiene, a los efectos de que las barbaridades sean, por lo menos, melladas o sancionadas de alguna forma.

SEÑORA BEHRENS DE ANTIA.- Eso sería renunciar a una parte muy importante de nuestra labor moral. Si no nos dan mejores medios, es muy difícil que podamos realizar una labor satisfactoria. Tendríamos que contar con elementos de fiscalización así como con una comisión que sea la verdadera responsable de los límites morales de lo que se ve.

El Consejo del Niño tiene cuatro o cinco inspectores en Montevideo que controlan las "boîtes", los ambientes nocturnos, los bailes y los espectáculos públicos. Es imposible pensar que con ese elemento de campo se puede cumplir con una misión que para mí, es fundamental, con cuyos límites, como pertenezco a otra generación, muchas veces discrepo.

De las distintas ópticas que nos dan las respectivas generaciones, es que surge un equilibrio; pero me parece triste que el Consejo del Niño deba renunciar a eso.

Es preciso que tenga muchos elementos efectivos de control y una comisión de gran envergadura integrada con personas que conozcan muy bien el tema y que nos apoyen para dar los lineamientos generales.

Ahora, las situaciones que nos plantean los padres son muy difíciles de resolver. Por ejemplo, el año pasado, un padre se puso furioso porque no le dábamos permiso a un menor hijo suyo, que tenía 10 años para correr carreras de motocicletas con una de las cilindradas más potentes. En este caso, tuvimos que redactar un documento responsabilizándolo por lo que pudiera ocurrir.

Otro caso, fue el presentado por el padre de una niña de once años, el que deseaba que fuera bailarina de la murga "Falta y Resto", creo, pues consideraba que tenía extraordinarias condiciones para ello. Llevó fotos de la niña bailando en puntas de pie, ante lo cual, nosotros le explicamos que podíamos becarla para que la menor pudiera formarse en otro tipo de ambiente. No quiso aceptar de ninguna manera nuestra propuesta; pero a él lo hemos responsabilizado de presente y futuro por su decisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Mi intervención inicial, respecto del tema, se refería, no solamente a tener en cuenta estas complejidades sobre las que ustedes han hablado, así como a la constatación de las carencias que actualmente tiene el

Consejo, sino advertir sobre el porcentaje de responsabilidad que aumenta en el ejercicio de la fiscalización y también con respecto a la decisión anterior, que es la que se toma cuando se señala: esto sí o esto no. Así, la situación adquiere un peso mayor en la medida en que se va autonomizando el organismo. Esa era mi preocupación.

SEÑORA RENNA.- Hay un aspecto que aquí no ha sido mencionado, que es el relativo a la ideología.

En las últimas semanas, cuando se trató el tema de la educación y la laicidad, el Estado Uruguayo habla de velar por la salud moral e intelectual. En el marco de nuestra Constitución, también debemos pensar que el producto que hacemos llegar a los menores, en más de un 80% es extranjero.

Nosotros tomamos esa mercadería, esos videos y los proyectamos en nuestra sociedad sin previa censura, teniendo en cuenta únicamente los intereses comerciales de las empresas que estiman que pueden tener o no mejor "rating". Esta es una realidad. En la proyección de estas películas no existe ningún control ni interferencia de nuestros principios democráticos, pluralistas, ni de los establecidos por la Constitución y el Código del Niño. De esta manera, permitimos la contemplación de situaciones ideológicas aberrantes, que no tienen nada que ver con nuestra cultura republicana, representativa y democrática.

Que los adultos veamos cualquier película porque no creemos que deba haber censura previa ya que vivimos en un régimen democrático, estoy de acuerdo. Pero si ese tipo de productos se pasan fuera de horario y lo puede ver un chico de catorce o quince años, es totalmente incorrecto.

No sé si tuvieron ocasión de mirar, pero antes de ayer pasaron una película que se llamaba "Comando", en la que se plantea una increíble situación en un país obviamente latinoamericano. Allí, el protagonista mata a un depuesto Presidente, ametrallándolo así como a toda su guardia, para lo que utiliza un equipo de defensa y agresión que roba.

Este programa fue exhibido a las ocho y media de la noche.

Era de un contenido extremadamente violento y con una trama ideológica modelo. El actor es muy popular entre la gente de catorce a dieciocho años.

Nos encontramos completamente pasivos ante ese tipo de trasmisión ideológica con una serie de valores terribles.

Desde el punto de vista de una película de acción para adultos, está bien que vayan a verla quienes así lo deseen. Pero, encendemos la televisión y nos encontramos con este producto. El argumento de los medios de comunicación es que el padre que no quiera ver esas películas, cambie de canal.

Cuando concurrimos a la Cámara de Representantes tratamos este punto porque nos preocupa y consideramos que hay que buscar algún mecanismo, como los que hemos obtenido a través de otras leyes.

Es una presión del Estado --no define la moral pública-- ante los otros medios, en el sentido de sancionar cuando no cumplen con ciertas reglas mínimas relativas a audiencias de menores. Como ésta, hemos visto otras películas espantosas en ese mismo horario.

S E Ñ O R AGUIRRE.- A raíz de algo que dijo la señora Presidenta, se me ocurre que hay otro ángulo del problema.

Es fácil decir por los dueños de los medios: "Nosotros pasamos esta película porque tiene audiencia", y quien crea que sus valores no son convenientes para los menores, el jefe de la familia que ejerce la patria potestad sobre sus hijos puede apagar el televisor o decirles que se retiren, debido a que no es un programa conveniente para ellos.

Esto es muy sencillo de decir, pero difícil de cumplir en la práctica.

No puede ser que esos medios de comunicación introduzcan una modalidad conflictiva en los hogares, ya que no siempre es sencillo para los padres imponer su autoridad sobre los hijos. Un día se puede apagar el televisor; al otro se apaga el aparato o se cambia de canal, pero no siempre se puede hacer eso, creándose así un problema entre los padres y los hijos.

Quiere decir que estas situaciones deben corregirse antes, no difundiendo programas con temas inconvenientes, no sólo los que tratan situaciones escabrosas, que es otro aspecto señalado por la señora Presidenta. Tampoco es conveniente pasarlos a determinadas horas.

ccs.3
D/141

Así como nos preocupa que en la Enseñanza Pública no se violenten principios que están establecidos para la defensa de la formación gradual de los menores que, naturalmente, no tienen su plena madurez a los quince o dieciséis años, también hay que cuidar que los medios de comunicación no introduzcan elementos que por la vía visual y auditiva incidan negativamente en la formación de los menores.

SEÑORA BEHRENS DE ANTIA.- En determinado momento de nuestra actuación reunimos una cantidad de elementos que teníamos, las presiones que se recibían de todas partes --desde las Juntas del Interior, organizaciones de padres de alumnos, etcétera, solicitando que se adoptaran medidas con respecto a la televisión-- e hicimos un expediente que enviamos al Ministerio de Educación y Cultura. Sugerimos que, tal como existe en otros países, existiera un horario de protección al menor. Si determinados padres liberales querían que sus hijos siguieran viendo ciertos programas, nada se lo impedía; pero pedíamos que todo aquello que pudiera provocar una deformación de la mentalidad --ya sea por el lado de la violencia o del erotismo-- se trasmitiera después de las 22 horas. Sin embargo, la señorita Ministra de Educación y Cultura nos señaló que eso debía ser motivo de un acto legislativo y no de un decreto del Poder Ejecutivo.

SEÑOR AGUIRRE.- Puede tener razón.

SEÑORA BEHRENS DE ANTIA.- Creo que ello es imprescindible y debe abarcar, inclusive, la prohibición de pasar sinopsis de películas que se van a exhibir durante la noche.

Realmente uno se queda sorprendido porque de pronto a la hora 18 pasan determinadas sinopsis y no se sabe qué hacer con los chicos que en ese momento están mirando programas infantiles por televisión.

De manera que a título personal insisto --aunque fue una gestión que hicimos los tres-- en la necesidad de que se establezca un horario de protección al menor, como una forma de no coartar la libertad de nadie y que ayude a los padres.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si ningún otro miembro de la Comisión desea hacer uso de la palabra o formular alguna consulta,

sólo me resta agradecer a los integrantes del Consejo del Niño, las explicaciones dadas en Sala.

(Se retiran los integrantes del Consejo del Niño)

Se suspende la toma de la versión taquigráfica.

(Así se hace)

(Es la hora 16 y 18 minutos)

ccs.5
D/141